

Paweł Chmielnicki*

Status Polskiej Organizacji Turystycznej i tryb pracy jej organów

1. Wprowadzenie

Celem rozważań, jakie ujęte zostały w postać niniejszego artykułu, jest – po pierwsze – ustalenie, czy prawne regulacje działania Polskiej Organizacji Turystycznej mogą stanowić źródło przesłanek do sformułowania poglądów na temat granic obszaru badań, określanego mianem „prawa turystycznego”. Kwestia ta posiada walor, przede wszystkim, teoriopoznawczy. Normy dotyczące turystyki i działalności gospodarczej prowadzonej w tym zakresie odnoszą się do rozmaitych zakresów regulacji prawnych i – niejednokrotnie – wykazują zupełnie odmienny charakter. Rodzi to, w sposób oczywisty, zasadnicze trudności w ustaleniu kontekstów interpretacyjnych, zasad podejmowania działań i rozwiązywania problemów (dobrym przykładem źródła takich trudności są, omawiane niżej, przepisy odnoszące się do Polskiej Organizacji Turystycznej). Należy podkreślić, iż celem niniejszych wywodów nie jest dodawanie pojedynczych elementów do enumeratywnego katalogu spraw, które mogą być objęte normami zaliczanymi do prawa turystycznego. Na tym etapie rozwoju wspomnianego obszaru badań naukowych celowe wydaje się, bowiem, stosowanie ekstensywnej egzegezy terminu „prawo turystyczne”. W przypadku kształtującej się dyscypliny naukowej wskazane jest, aby dążyć najpierw do ustalenia maksymalnego zasięgu treści, jakie potencjalnie pozostają w obszarze zainteresowań badawczych. Dopiero w następnej kolejności może nastąpić weryfikacja zgromadzonych przesłanek i wyłączenie niektórych, nieadekwatnych, zagadnień z ram danej dyscypliny. Dlatego też cel czynionych w niniejszym artykule rozważań jest bardziej generalny – chodzi o wskazanie niektórych typów regulacji prawnych, jakie powinny być wzięte pod uwagę, zdaniem autora, w procesie ustalania zakresu przedmiotowego terminu „prawo turystyczne”.

Kolejny problem poruszony w artykule ma znacznie zarówno teoretyczne, jak i – dość istotne – praktyczne. Chodzi bowiem o ustalenie charakteru prawnego podmiotu, którego działalność ma niebagatelne znaczenie dla rozwoju turystyki. Określenie statusu Polskiej Organizacji Turystycznej pozostaje w bezpośrednim związku z ustaleniem możliwości działania jej organów, a także kontekstu regulacji prawnych w jakich może poruszać się organ legislacyjny odpowiedzialny za określenie ram formalnych funkcjonowania Polskiej Organizacji Turystycznej i innych struktur działających na rzecz rozwoju turystyki.

Wreszcie, po trzecie, celem rozważań jest wyjaśnienie istotnych wątpliwości o dużym znaczeniu dla praktyki. Mianowicie, jaki jest charakter relacji prawnych pomiędzy organami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej, w jaki sposób rzutuje on na możliwość realizacji jej ustawowych zadań

* Dr hab. Paweł Chmielnicki, prof. nadzw. - Zakład Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Kochanowskiego w Kielcach.

i czy można wyodrębnić jakieś założenia (zasady) odnoszące się do trybu pracy organów Polskiej Organizacji Turystycznej.

W nawiązaniu do określonych powyżej celów badawczych zweryfikowane zostaną określone tezy badawcze. Odnośnie zagadnienia pierwszego (rodzaje norm prawa turystycznego) chodzi o stwierdzenie, czy prawo turystyczne jest obszarem badawczym o charakterze – w zasadzie – homogenicznym (czy normy prawa turystycznego wykazują powiązania głównie z jedną dziedziną prawa, czy też – wyraźnie – z wieloma), czy też – heterogenicznym, co byłoby istotnym argumentem za wyemancypowaniem się prawa turystycznego w odrębną dyscyplinę naukową.

Odnośnie zagadnienia drugiego (charakter prawny Polskiej Organizacji Turystycznej), przypisanie jej istotnego kwantum zadań publicznych powoduje konieczność ustalenia, czy Polska Organizacja Turystyczna jest podmiotem administracji publicznej, a jeśli tak, to jakiego rodzaju.

Co do trzeciego celu artykułu (charakter relacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej i zasad ich pracy), obowiązujące regulacje zmuszają przede wszystkim do ustalenia, na ile organy Polskiej Organizacji Turystycznej pozostają samodzielne w działaniu, na ile zaś ich działania determinowane są przez wolę i decyzje naczelnych i centralnych organów administracji publicznej.

2. Regulacje publicznego prawa ustrojowego jako element prawa turystycznego

W nauce można spotkać stanowiska, zgodnie z którymi do wyodrębnienia prawa turystycznego jako dziedziny prawa już doszło. Jak wywodzi m.in. O. Kucharski, w latach 70-tych i 80-tych XX w. istniały w Polsce różne, rozproszone regulacje prawne, głównie w formie zarządzeń centralnych organów administracji państwowej ds. turystyki, regulujących np. kwestie: organizowania turystyki zagranicznej, klasyfikacji i kategoryzacji zakładów hotelarskich, działalność przewodników turystycznych i pilotów wycieczek zagranicznych. Wymienione regulacje były wydawane bez wyraźnej delegacji ustawowej, za podstawę ich wydawania przyjmowano bowiem ogólne normy kompetencyjne zawarte w ustawach o utworzeniu Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Sportu i Głównego Komitetu Turystyki. W zakresie zawierania umów o usługi turystyczne wiodącą rolę odgrywał kodeks cywilny. W połowie lat 80-tych ukazały się regulacje dotyczące działalności prywatnych biur podróży. W roku 1988 uchwalono ustawę o działalności gospodarczej, która – w zakresie turystyki – umożliwiała podjęcie działalności turystycznej bez obowiązku uzyskiwania dodatkowych koncesji lub zezwoleń. Przełomowe znaczenie miało uchwalenie ustawy o usługach turystycznych, co nastąpiło w roku 1997¹. Powołany autor podkreśla, iż „nowa dziedzina prawa” obejmuje nie tylko tematykę zawartą w ustawie o usługach turystycznych, ale również „zintegrowała” w sobie zawarte w innych aktach prawnych, w szczególności w kodeksie cywilnym, prawie celnym, paszportowym, prze-

¹ Szerzej zob. J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie*, Bydgoszcz - Warszawa 2003, s. 25 i n.; H. Zawistowska, [w:] J. Jarmul, J. Wrona, H. Zawistowska, *Wpływ procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej na prawo turystyczne*, Warszawa 2003 s. 34 i n.; M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Kraków 2003, s. 23 i n.

wozowym, podatkowym, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury, organizacji turystycznych, ubezpieczeniowym itd.²

Według H. Zawistowskiej, prawo turystyczne od strony funkcjonalnej podzielić można na cztery części:

- 1) Regulacje odnoszące się do strony podażowej rynku turystycznego. W jej skład wchodzi akty prawne regulujące zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych.
- 2) Regulacje odnoszące się do strony popytowej rynku turystycznego. Zaliczamy do nich akty prawne mające na celu ochronę konsumenta.
- 3) Regulacje mające na celu ochronę i zachowanie walorów turystycznych tzn. elementów przyrodniczych i kulturowych, które mają znaczenie dla turystów i przedsiębiorców.
- 4) Inne regulacje mające znaczenie dla turystyki – przepisy paszportowe, wizowe, celne, sanitarne itp.³

Zaproponowana typologia sama w sobie nie przesądza charakteru (homogenicznego, bądź heterogenicznego) norm prawa turystycznego. Ma ona odniesienie do przedmiotu regulacji, a nie charakteru norm. Podobnie, wspomniana wyżej kwestia „skupienia” wokół pewnego typu umów, pewnych przepisów związanych z obrotem publicznoprawnym nie uzasadnia dostatecznie propozycji, aby umowy te badać w obrębie osobnej dyscypliny wiedzy. Można wskazać szereg przykładów kontraktów, których dotyczą jakieś regulacje publicznoprawne. Istnieje wiele rodzajów działalności gospodarczych, które mogą być podjęte tylko po spełnieniu szczególnych wymagań publicznoprawnych i mogą być prowadzone tylko w warunkach szczególnych reżimów publicznoprawnych. Zaistnienie takich okoliczności nie jest jeszcze przesłanką do wysuwania tezy o mieszanym charakterze danej instytucji prawnej, bądź obszaru badań. Na przykład fakt, iż do działalności gospodarczej w zakresie gastronomii mają zastosowanie różne przepisy prawa administracyjnego, nie prowadzi do wyodrębniania regulacji prawnych dotyczących żywienia zbiorowego w osobne „prawo gastronomiczne”. Jednakże, w przypadku prawa turystycznego, z normami o charakterze ewidentnie prywatnoprawnym (umowy w turystyce, odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu usług turystycznych, itp.) koegzystują normy o charakterze publicznoprawnym stworzone specjalnie (wyłączenie) na użytek uregulowania spraw związanych z turystyką. W przypadku prawa turystycznego, do takich norm należą m.in. normy publicznego prawa ustrojowego, a wśród nich przede wszystkim ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej⁴ (cyt. dalej: u.POT). Ustawa ta konstytuuje zakres zadań publicznych związanych z turystyką i podmiot odpowiedzialny za ich wykonanie. Biorąc pod uwagę rozległość publicznoprawnych regulacji o charakterze materialnym i procesowym, zawartych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycz-

² O. Kucharski, *Harmonizacja polskiego prawa turystycznego z prawem Unii Europejskiej*, referat wygłoszony na seminarium „Polska w Unii Europejskiej – 50 rocznica podpisania Traktatów rzymskich i 3 rocznica przystąpienia Polski do UE”, Częstochowa, 9 maja 2007 r.

³ H. Zawistowska, [w:] J. Jarmul, J. Wrona, H. Zawistowska, *Wpływ procesu harmonizacji prawa polskiego...*, s. 7 i n.

⁴ Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 689 ze zm.

nych⁵ należy dojść do wniosku, iż mamy do czynienia z kompleksem znamienych tylko dla turystyki regulacji publicznoprawnych (tzn. z zespołem powiązanych przedmiotowo i podmiotowo norm prawa materialnego, procesowego i ustrojowego). Zachodzi więc sytuacja podobna, jak np. w przypadku prawa energetycznego, którego niekwestionowany, heterogeniczny charakter, mający swoje źródło w specjalnych, publicznoprawnych regulacjach funkcjonowania rynku usług energetycznych, powoduje emancypację tego obszaru badań w odrębną dyscyplinę badań naukową. Wydaje się, iż stanowi to istotny argument dla przyjęcia, iż na prawo turystyczne składają się normy heterogeniczne, których specyfika skłania do badania ich w ramach odrębnej dyscypliny wiedzy.

3. Status Polskiej Organizacji Turystycznej

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, Polska Organizacja Turystyczna jest państwową osobą prawną. Oczywiście, nie wyjaśnia to dostatecznie natury prawnej tego podmiotu i jego roli. Z tego określenia wynika tylko tyle, iż Polska Organizacja Turystyczna (dalej: POT) ma osobowość prawną (w tym miejscu rozumianą – rzecz jasna – w kontekście norm prawa cywilnego). Z racji wykonywanych zadań i rozwiązań organizacyjnych (o czym będzie jeszcze mowa niżej), POT jest też osobą prawną prawa publicznego⁶, która działa przez swoje organy. Specyfika osób tego typu polega m.in. na tym, że dysponują one zdolnością prawną zarówno w sferze prawa publicznego, jak i w sferze prawa prywatnego. Jednakże, kwestia osobowości prawnej nie przesądza o ustaleniu charakteru prawno-ustrojowego POT. Aby wyjaśnić, czym – w istocie – jest Polska Organizacja Turystyczna, należy przeanalizować jej zadania oraz uprawnienia organów w relacjach z podmiotami pozostającymi poza strukturą organizacyjną POT (zewnętrznymi).

Ustawodawca postanowił (art. 1 u.POT), iż POT tworzona jest w celu wzmocnienia promocji Polski w dziedzinie turystyki w kraju i za granicą. Polska Organizacja Turystyczna ma tworzyć warunki współpracy organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszeń działających w tej dziedzinie.

Dalej, ustawodawca precyzuje (art. 3 u.POT), iż do zadań Polskiej Organizacji Turystycznej należy:

- 1) promocja Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie,
- 2) zapewnianie funkcjonowania i rozwijania polskiego systemu informacji turystycznej w kraju i na świecie,
- 3) inicjowanie, opiniowanie i wspomaganie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej,
- 4) wykonywanie innych zadań powierzonych przez organy i jednostki, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2, na zasadach określonych w umowie zawieranej pomiędzy tymi organami i jednostkami a Polską Organizacją Turystyczną,

⁵ T. jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268 ze zm.

⁶ Szerzej na temat pojęcia osoby prawnej prawa publicznego zob. S. Fundowicz *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, Przegląd Sejmowy 1999, nr 2, s. 64 i n.

- 5) inspirowanie tworzenia regionalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednego lub więcej województw, oraz lokalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego, a także z nimi współdziałanie.

Wymienione wyżej zadania mają charakter publiczny i to – zasadniczo – rządowy. Co prawda, samorządy terytorialne również realizują zadania zakresu promocji turystyki, jednakże w przypadku POT wyraźnie postanowiono o realizacji zadań należących do organów administracji centralnej (rządowej). Wynika to z przepisu art. 3 ust. 2 u.POT, zgodnie z którym Polska Organizacja Turystyczna, wykonując swoje zadania, jedynie w s p ó ł p r a c u j e z jednostkami samorządu terytorialnego, regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi, organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszeniami działającymi w tej dziedzinie i polskimi przedstawicielstwami zagranicznymi – w zakresie zadań wykonywanych za granicą, przy czym może – jak już była o tym mowa wyżej, wykonywać zadania powierzone przez niektóre z tych podmiotów (np. przez jednostki samorządu terytorialnego), na podstawie specjalnej umowy (*nota bene*, pytanie o charakter tej „umowy” to temat na odrębne opracowanie). Natomiast w sprawach określonych w art. 27a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷ Polska Organizacja Turystyczna w s p o m a g a właściwego ministra. Określenie użyte przez ustawodawcę („wspomaga”) jest dość egzotyczne w kontekście znanej terminologii prawa publicznego, jednakże nie da się stworzonej przez nie sytuacji normatywnej rozumieć inaczej, niż jako partycypację w realizacji zadań organu administracji rządowej.

Przyjrzyjmy się kompetencjom organów Polskiej Organizacji Turystycznej. Organami Polskiej Organizacji Turystycznej są: 1) Rada Polskiej Organizacji Turystycznej, 2) Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej.

Do kompetencji Rady Polskiej Organizacji Turystycznej należy w szczególności (art. 6 u.POT):

- 1) przyjmowanie przedstawionych przez Prezesa POT projektów rocznych planów finansowych,
- 2) przyjmowanie rocznych i wieloletnich programów działania POT,
- 3) zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności POT,
- 4) przyjmowanie rocznych sprawozdań finansowych POT,
- 5) opiniowanie kandydatów na stanowisko Prezesa i wiceprezesów POT,
- 6) określanie zasad wynagradzania pracowników POT i wymagań kwalifikacyjnych wobec tych pracowników.

Rada Polskiej Organizacji Turystycznej jest uprawniona ponadto do przedstawiania opinii lub wniosków (właściwym organom władzy publicznej) we wszystkich sprawach dotyczących działalności Polskiej Organizacji Turystycznej.

Do obowiązków Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej należy bieżące realizowanie zadań Polskiej Organizacji Turystycznej, a w szczególności (art. 11 u.POT):

⁷ Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.

- 1) opracowywanie projektu rocznego planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej, a także występowanie z wnioskami do właściwego ministra w sprawie wysokości dotacji budżetowej na realizację tych zadań,
- 2) opracowywanie projektów rocznych i wieloletnich programów działania Polskiej Organizacji Turystycznej,
- 3) przedstawianie Radzie Polskiej Organizacji Turystycznej i właściwemu ministrowi rocznych sprawozdań z działalności Polskiej Organizacji Turystycznej,
- 4) tworzenie jednostek organizacyjnych Polskiej Organizacji Turystycznej, w tym jednostek wykonujących zadania za granicą, a zwłaszcza ośrodków informacji turystycznej.

Zwraca uwagę, iż wśród wszystkich tych kompetencji brakuje uprawnień do władczego określania sytuacji osób fizycznych lub prawnych w imieniu państwa (do wydawania rozstrzygnięć). Dominują natomiast uprawnienia (w tym określone na zasadzie wyłącznej właściwości) do działań o charakterze organizacyjnym i usługowym.

W jaki sposób regulacje te wpływają na określenie statusu Polskiej Organizacji Turystycznej? Nie ulega wątpliwości, iż POT wykonuje zadania publiczne, przeważnie rządowej administracji centralnej, zaś zakres tych zadań jest rozległy. Na pewno nie jest podmiotem prywatnym (świadczą o tym wyraźnie postanowienia u.POT). Czy jest podmiotem administracji? Jeśli tak, to jakiego rodzaju?

Pojęcie administracji może być rozumiane w rozmaity sposób i obejmować może różny krąg organów (podmiotów) wyposażonych we władzę, lub realizujących zadania publiczne. W wąskim rozumieniu, pojęciem administracji państwowej mogą być objęte wszystkie państwowe podmioty administracji, tj. podmioty prowadzące działalność przypisywaną rządowi państwa i strukturom od niego zależnym, lub z nim powiązanym⁸. Obok pojęcia administracji państwowej (niekiedy używanego zamiennie z pojęciem „administracja rządowa”) funkcjonuje pojęcie administracji publicznej, które (obecnie) jest szersze od pojęcia administracji państwowej, gdyż obejmuje ono pozostałe podmioty spełniające funkcje administracji państwa, w tym przede wszystkim związki publicznoprawne⁹. Przy tak szerokim rozumieniu pojęcia administracji publicznej, zaliczenie Polskiej Organizacji Turystycznej do systemu administracji publicznej nie powinno rodzić trudności. Można nawet pokusić się o próbę zaliczenia POT do systemu administracji państwowej (rządowej). Nie jest to jednak aż tak istotne, gdyż tak czy inaczej strukturalny udział POT w procesie wykonywania zadań publicznych nie budzi wątpliwości. Trudniejszą kwestią jest ustalenie, jakiego rodzaju elementem systemu administracji jest Polska Organizacja Turystyczna.

Brak przypisanych ustawowo kompetencji o charakterze władczym powoduje, iż – w świetle najszerzej akceptowanych definicji organu administracji – POT nie może być uznana za organ administracji. Wystarczy w tym miejscu przypomnieć, iż za organ administracji uznawany jest podmiot znajdujący się w strukturze państwa lub samorządu terytorialnego, ale wyodrębniony organizacyjnie (ten warunek POT mogłaby spełnić), umocowany ustawowo do działania w imieniu państwa i na jego ra-

⁸ Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 19.

⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 18.

chunek (tę cechę również spełnia POT), a ponadto wyposażony w prawo do korzystania ze środków władczych¹⁰. Tej ostatniej cechy POT, jak już wyżej wykazano, nie posiada. Ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej nie wyposaża organów POT w kompetencje do działań władczych w imieniu państwa (oczywiście, chodzi o działania w sferze zewnętrznej, a nie w obrębie struktury organizacyjnej POT. Odpada więc możliwość zaklasyfikowania POT jako organu administracji. Polska Organizacja Turystyczna może być co prawda, przy zaistnieniu określonych w teorii prawa administracyjnego przesłanek, określona mianem organu administrującego, jednakże jest to zupełnie inna kategoria, nie mająca bezpośredniego, trwałego odniesienia do statusu POT¹¹.

Polska Organizacja Turystyczna nie wykazuje cech urzędu administracji. W ujęciu doktryny administracji i nauki prawa administracyjnego, urząd definiowany jest jako zorganizowany zespół środków rzeczowych i osób (pracowników administracji publicznej) przydanych do pomocy organowi administracji celem merytorycznej i technicznej obsługi tego organu¹². Polska Organizacja Turystyczna, jak już wspomniano, „wspomaga” organ centralny administracji, ale nie obsługuje go, nie jest mu bezpośrednio podporządkowana.

Polska Organizacja Turystyczna nie jest też korporacją¹³, choć lokalne i regionalne organizacje turystyczne działają na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁴. Korporacja jest podmiotem prawa, której elementem składowym jest wspólnota (grupa ludzi). Wspólnota odznacza się wspólnymi cechami, stanowi o niej więź, spójnia, która łączy, zespala grupę społeczną, wspólnotą jest organizacja, społeczność związana wspólnym pochodzeniem, wspólnym życiem, wspólnymi interesami, wspólną własnością itp. Polska Organizacja Turystyczna stanowi pewną strukturę, posiada organy, ale jej konstytutywnym substratem nie jest grupa ludzi połączona wspólnymi cechami.

Specyficzną kategorią struktur spełniających zadania publiczne są zakłady administracyjne. W. Klonowiecki, autor monografii poświęconej w całości zakładom administracyjnym, wywodził, iż zakład publiczny jest zespołem osób, rzeczy i praw, zorganizowanym przez podmiot administracji publicznej i trwale z nim związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione (lub zobowiązane), w sporach między którym a użytkownikiem, przynajmniej w kwestii możliwości korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa¹⁵. E. Ochendowski przyjął, iż zakładem administracyjnym w znaczeniu formalnym jest państwowa jednostka organizacyjna, nie będąca ani organem państwowym, ani przedsiębiorstwem państwowym (zjednoczeniem). W znaczeniu materialnym, zakładem administracyjnym

¹⁰ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 118-119.

¹¹ Szerzej na temat organów administrujących zob. m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 122.

¹² Tak m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 212.

¹³ Zob. szerzej na temat pojęcia korporacji np. T. Bigo, *Związki publiczno – prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 196 i n.

¹⁴ T. jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855.

¹⁵ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno – administracyjne*, Lublin 1933, s. 32.

jest państwowa jednostka organizacyjna, nie będąca organem państwa, która dla wykonania swoich podstawowych zadań ma prawo nawiązywać stosunki administracyjnoprawne¹⁶. Pojęcie zakładu administracyjnego może obejmować struktury o bardzo różnorodnym statusie prawnym, od jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, do osób prawnych. W zasadzie, pojęcie zakładu administracyjnego wiązane jest ze strukturami pozostającymi w systemie administracji publicznej, lub przynajmniej tworzonymi przez organy administracji publicznej. Nie jest to jednak warunek, który musi być spełniony bezwzględnie, aby daną strukturę można było określić mianem zakładu administracyjnego. Na przykład według cytowanego już E. Ochendowskiego, przyjmując za kryterium podziału podmiot tworzący zakład, a więc kto tworzy i wyposaża zakład w niezbędne do jego działalności środki, można zakłady podzielić na państwowe i niepaństwowe. Dla klasyfikacji pewnej struktury jako zakładu administracyjnego nie jest potrzebne, aby struktura ta wyposażona była w kompetencje do wydawania rozstrzygnięć. Szczególne władztwo, jakie posiada zakład administracyjny nad użytkownikiem, nie jest władzą organu administracyjnego. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, iż Polska Organizacja Turystyczna najbliższa jest definicji zakładu administracyjnego (państwowego, tj. tworzonego przez państwową administrację centralną). To zaś oznacza, iż między osobami korzystającymi z działań POT, a organami POT mogą być nawiązane relacje typu zakładowego. Wyjaśnia to, w pewnym stopniu, kontekst prawny, w jakim należy interpretować przepisy o działalności Polskiej Organizacji Turystycznej.

4. Tryb pracy organów Polskiej Organizacji Turystycznej

Rozważania na temat charakteru relacji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za działanie Polskiej Organizacji Turystycznej (nie są to tylko organy POT) należy rozpocząć od powołania zasad kreowania POT. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.POT, w skład Rady Polskiej Organizacji Turystycznej wchodzi 12-18 członków powoływanych przez właściwego (do spraw turystyki) ministra spośród kandydatów przedstawionych przez:

- 1) administrację rządową,
- 2) jednostki lub ogólnopolskie reprezentacje samorządu terytorialnego,
- 3) samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy oraz stowarzyszenia działające w dziedzinie turystyki, a także przewoźników.

Podmioty wymienione wyżej muszą być reprezentowane w Radzie Polskiej Organizacji Turystycznej w równych proporcjach.

W myśl art. 9 u.POT Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej powołuje minister właściwy do spraw turystyki, spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego, po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej. Minister właściwy do spraw turystyki także odwołuje Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej. Prezesem Polskiej Organizacji Turystycznej może być także osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe w rozumieniu przepisów o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

¹⁶ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 105 – 107.

Zwraca uwagę silne powiązanie osobowe pomiędzy organem centralnym administracji (ministrem właściwym do spraw turystyki), a organami Polskiej Organizacji Turystycznej. Niemniej, należy też pamiętać, iż POT nie jest częścią struktury organizacyjnej ministerstwa, ani żadnego innego urzędu państwowego, czy też państwowej osoby prawnej. Jest odrębną osobą prawną. Zachodzi tu więc podobna sytuacja, co np. w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, których kierownicy są powoływani przez organ zewnętrzny wobec samej osoby prawnej (SP ZOZ), przy czym najczęściej jest to organ administracji rządowej lub samorządowej. W takim układzie organizacyjnym, prawo do obsadzania stanowisk nie pociąga za sobą „automatycznie” prawa do kierowania działaniem organu, którego skład osobowy jest w ten sposób kreowany. Powiązania, które takie prawo dają (zależności służbowe) muszą wynikać z kolejnych przepisów prawa. Nie istnieje żadne prawne domniemanie, iż organ administracji kreujący skład osobowy innego organu, ma prawo do kierowania pracą organu podporządkowanego osobowo. Czy ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej określa jakieś inne kompetencje organu centralnego, względem organów Polskiej Organizacji Turystycznej? Tylko w jednym miejscu, a mianowicie, zgodnie z art. 2 ust. 2, nadzór nad Polską Organizacją Turystyczną sprawuje minister właściwy do spraw turystyki. Co z tego wynika?

Jeżeli rozważamy pojęcie nadzoru na gruncie prawa publicznego, należy wskazać na kilka podstawowych, odmiennych znaczeń tego terminu. Nadzór kojarzony był, początkowo, wyłącznie z określonym rodzajem władzy aparatu państwowego nad obywatelem, czyli z funkcjami typu „policyjnego”. Mowa tu o tzw. „nadzorze w prawie materialnym”. Pod pojęciem nadzoru, jakie używane jest w przepisach o charakterze materialnoprawnym, rozumieć należy zespół relacji prawnych, które:

- 1) administracja jest upoważniona nawiązywać z podmiotami, które przynajmniej w zakresie tych relacji nie mają statusu podmiotów administracji (nie są piastunami „imperium”);
- 2) mają być nawiązywane zasadniczo dla odsuwania zagrożeń dla dóbr należących do podmiotów społeczeństwa, dla normalnego toku życia;
- 3) mogą podlegać nawiązaniu, modyfikacji i ustaniu zarówno w ramach procedur administracyjnych, jak i poza tymi procedurami (zwłaszcza, jeśli chodzi o czynności kontrolne).

W tym ujęciu, powołanym za M. Szewczykiem¹⁷, zwraca uwagę przede wszystkim to, iż nadzór jest relacją nie przebiegającą między podmiotami administracji, działania „nadzorcze” nie zawsze muszą też przebiegać w ramach jakiejś procedury.

Pojęcie nadzoru jest także używane na gruncie procedur administracyjnych. Chodzi o weryfikację rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji i administrujące w toku instancji, zwaną niekiedy „nadzorem instancyjnym”, „nadzorem nad orzecznictwem administracyjnym”, lub podobnie.

Nadzór definiowany jest też w odniesieniu do tych relacji zachodzących pomiędzy podmiotami administracji, które nie dotyczą wydawania rozstrzygnięć w postępowaniu jurysdykcyjnym. Ogólnie biorąc, chodzi o ustalenie, jakimi kompetencjami

¹⁷ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 44.

władczymi, w jakich wypadkach, dysponuje jeden podmiot administracji, względem drugiego.

Relacje te mogą występować w dwóch układach. Po pierwsze, pojęcie nadzoru używane jest dla określenia zależności występujących w takiej strukturze administracji, gdzie podmioty administracji są powiązane między sobą więzami zależności służbowych i osobowych. W tym wypadku, nadzór (tzw. nadzór hierarchiczny) traktowany jest jako relacja o bardziej ogólnym charakterze, niż kierownictwo.

W kolejnym ujęciu nadzoru jako instytucji ustrojowoprawnej, nadzór jest instytucją służącą do określenia relacji pomiędzy podmiotami administracji w układzie zdecentralizowanym. W układzie tym występują, z jednej strony, organy administracji pozostające w układzie hierarchicznych powiązań (administracji zcentralizowanej, rządowej) wyposażone w kompetencje do ingerencji w działalność podmiotów administracji zdecentralizowanej (przede wszystkim chodzi samorządy powszechne), w określonych sytuacjach i formach, występujące w roli organów nadzoru (nadzorujących), zaś z drugiej strony, organy podmiotów administracji zdecentralizowanej (np. organy jednostek samorządu terytorialnego), które zobowiązane są podporządkować się tej ingerencji, określane jako organy nadzorowane. Jeżeli nadzór występuje w takim układzie, jest definiowany jako relacja pomiędzy podmiotami należącymi do struktury administracji publicznej, ale jako relacja o charakterze zewnętrznym, czyli przebiegająca między podmiotami nie powiązanymi między sobą więzami zależności służbowych i osobowych.

Gdzie, w świetle powyższych definicji, mieści się „nadzór nad Polską Organizacją Turystyczną sprawowany przez ministra właściwego do spraw turystyki”? Co prawda, istnieją powiązania osobowe, pomiędzy ministrem, a organami POT, brak jednak powiązań służbowych. Polska Organizacja Turystyczna jest podmiotem odrębnym organizacyjnie. Omawiany nadzór nie może być więc rozpatrywany w kategoriach relacji wewnętrznych. Nie jest to też nadzór w sensie prawa procesowego, ani też materialnego (ponieważ nie jest to relacja z podmiotem pozostającym poza strukturą administracji). Należy zatem przyjąć, iż jest to nadzór w sensie ustrojowoprawnym, będący relacją zewnętrzną. Problem w tym, iż gdyby minister sprawował kierownictwo wobec organów POT, można by przyjąć, iż z samego wyposażenia w tę funkcję płyną kompetencje ministra. Kierownictwo określane jest zgodnie jako najsilniejszy rodzaj więzi organizacyjnej, dającej najszersze możliwości oddziaływania przez jeden podmiot, na drugi. W ramach kierownictwa wykorzystywane są wszelkie prawne środki oddziaływania, z poleceniami służbowymi na czele, czyli łącznie z możliwością oddziaływania na bieg konkretnych spraw. Oczywiście, organ kierujący dysponuje także prawem do oceniania działalności podmiotu kierowanego, formułowania zaleceń o charakterze generalnym i wyciągania konsekwencji z uchybień – przy zastosowaniu wszelkiego rodzaju prawnych kryteriów weryfikacyjnych (legalności, celowości, zgodności z polityką). Z uwagi na rozległość kompetencji płynących z funkcji kierownictwa, w zasadzie przyjmuje się, iż relacje opisane jako kierownictwo mogą istnieć tylko w układzie hierarchicznego podporządkowania (takiego układu, pomiędzy ministrem, a organami POT, brakuje). Podsumujmy: w przypadku kierownictwa, samo przypisanie tej funkcji otwiera możliwości oddziaływania na czynności organu podporządkowanego. W przypadku nadzoru, taka sytu-

acja nie zachodzi. Z samego przypisania funkcji nadzorczych, żadne prawo do działania jeszcze nie płynie. Potrzebne jest wskazanie (zwłaszcza w układzie nadzoru jako relacji zewnętrznej), konkretnych kompetencji nadzorczych, którymi organ nadzoru może się posłużyć. Takich kompetencji zaś, ustawodawca nie określa w ogóle. Dodajmy, iż kompetencji takich nie określa także cytowane niżej rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej¹⁸, całkowicie zresztą prawidłowo, gdyż brak w ustawie delegacji do określania kompetencji nadzorczych rozporządzeniem.

Skłania to do wniosku (zgodnie ze znaną zasadą interpretacyjną przyjmujemy, że ustawodawca nie tworzy fikcji prawnych), iż normatywna treść pojęcia nadzór, użytego w art. 2 ust. 2 u.POT wyczerpuje się w instytucji... nadzoru właścicielskiego z prawa prywatnego, a nie w instytucjach znanych na gruncie prawa publicznego!

Oznacza to, iż podstawową zasadą pracy organów Polskiej Organizacji Turystycznej jest samodzielność, wynikająca z braku zależności służbowej pomiędzy organami POT, a organami centralnymi administracji. Do innych zasad określających tryb pracy organów POT należy zaliczyć kadencyjność, kolegialność (w przypadku Rady POT) – co przekład się na podejmowanie rozstrzygnięć w formie uchwał, a ponadto jawność, co wynika z dysponowania przez POT środkami publicznymi.

Członkowie Rady wykonują swoje prawa i obowiązki osobiście i nie mogą ustanawiać pełnomocników. Na pierwszym posiedzeniu nowej kadencji, dokonywany jest wybór władz Rady. Rada wybiera, w głosowaniu tajnym, spośród swych członków Przewodniczącego oraz zastępcę Przewodniczącego Rady bezwzględną większością głosów członków Rady w obecności co najmniej połowy członków Rady. Minister właściwy do spraw turystyki zwołuje, otwiera i przewodniczy pierwszemu posiedzeniu nowo wybranej Rady do chwili wyboru jej Przewodniczącego. Posiedzenia Rady odbywają się w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na dwa miesiące. Szczegółowy tryb zwołania posiedzenia określa statut POT.

Uchwały Rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków Rady. „Zwykła większość głosów” jest najłagodniejszym wymaganiem, gdyż za podstawę obliczenia przyjmuje się wyłącznie ważne i zdecydowane głosy, czyli oddane bądź za projektem, bądź przeciw niemu¹⁹. Ustalając wynik takiego głosowania pomija się głosy członków Rady uprawnionych do głosowania, ale wstrzymujących się od głosu, bądź oddających głosy nieważne; nie bierze się również pod uwagę osób nieuczestniczących w posiedzeniu i głosowaniu. Porównuje się wyłącznie ważne oddane głosy. Projekt uchwały uznaje się za przyjęty, gdy liczba głosów "za" przeważa nad głosami "przeciw". Minimalną liczbą głosów potrzebną do osiągnięcia większości zwykłej jest 1 głos. Projekt uznaje się za odrzucony w głosowaniu, gdy głosy "przeciw" mają przewagę nad głosami "za", albo też – liczba głosów "za" i "przeciw" jest identyczna. Gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, wówczas przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów optujących za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów

¹⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 559 ze zm.

¹⁹ Uchwała TK z 13 lutego 1996 r., W 1/96, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1996, nr 1, poz. 7.

przypadających osobno na każdą alternatywę²⁰. Głosowanie jest jawne, za wyjątkiem: wyrażania opinii o kandydatach na stanowiska Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej i wiceprezesów Polskiej Organizacji Turystycznej oraz sytuacji zgłoszenia żądania głosowania tajnego przez choćby jednego członka Rady obecnego na posiedzeniu. W posiedzeniach Rady mają prawo uczestniczyć, bez prawa głosu: Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej, wiceprezesi Polskiej Organizacji Turystycznej, osoby zaproszone przez Przewodniczącego Rady, a także osoby wskazane przez ministra właściwego do spraw turystyki. Z posiedzeń Rady sporządza się protokół, który podpisuje osoba prowadząca posiedzenie Rady.

Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej działa jednoosobowo, w granicach swojego upoważnienia ustawowego, które obejmuje wszystkie sprawy bieżące, w tym składanie oświadczeń woli. Wiceprezesi Polskiej Organizacji Turystycznej działają w granicach pełnomocnictwa udzielonego im przez Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej. Wiceprezesi Polskiej Organizacji Turystycznej sprawują m.in. nadzór nad wyznaczonymi przez Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej obszarami działalności.

²⁰ Wyrok NSA z 20 grudnia 1994 r., SA/Kr 2423/94, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1995, nr 4 poz. 182.